

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia núm. 27/2025, de 29 de enero de 2025

Pleno

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2796-2024

(BOE de 28 de febrero de 2025)

SUMARIO:

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

De admitirse a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad se correría el riesgo de que el juicio a la ley se desarrollara ante este tribunal **sin necesidad ni pertinencia** alguna, pues, realizado el enjuiciamiento y pronunciado el fallo que correspondiere, el proceso *a quo* podría concluir sin aplicar el precepto cuestionado y en atención a razones jurídicas ajenas a su conformidad o no a la Constitución.

En la cuestión planteada concurren unas concretas circunstancias que no han sido debidamente valoradas por el órgano judicial, por lo que **el juicio de aplicabilidad ha sido incorrectamente formulado**, en la medida en que, en los términos en los que la cuestión se formula, su planteamiento va más allá de la necesidad de resolver el proceso pendiente, pretendiendo, por el contrario, un control abstracto de constitucionalidad de los preceptos legales que se cuestionan, lo que ha sido reiteradamente rechazado por la doctrina constitucional, ya que, aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible y esta plantea un problema constitucional de interés, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad.

Así pues, dada la conexión que debe existir entre el pronunciamiento de este tribunal y el proceso en que la cuestión se plantea, **procede inadmitir** a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

PONENTE: D. Enrique Arnaldo Alcubilla

ECLI:ES:TC:2025:27

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2796-2024 promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, el Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. El 22 de abril de 2024 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal Constitucional oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha por el que se remite, junto con el testimonio de las actuaciones, el auto de 2 de abril de 2024 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, por su posible contradicción con los arts. 23.2 y 149.1.18 CE.

La disposición adicional sexta de la Ley 20/2021 establece:

«Las administraciones públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP [texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público], por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad al 1 de enero de 2016.

Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la administración del Estado, comunidades autónomas y entidades locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma.»

Por su parte, la disposición adicional octava prescribe:

«Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación de esta naturaleza anterior al 1 de enero de 2016.»

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) La representación procesal de doña M.J.G. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 8 de agosto de 2022, de personas aprobadas y relación de plazas ofertadas por el sistema general de acceso de personas con discapacidad y por el sistema general de acceso libre en el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo Superior, especialidad jurídica, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, más tarde, contra la resolución de dicha Consejería de 13 de septiembre de 2022, por la que se nombra personal funcionario de carrera y se adjudican destinos definitivos a las personas aprobadas en el citado proceso selectivo. Este proceso selectivo fue convocado por resolución de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de 22 de marzo de 2021, esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2021. La demandante en el proceso *a quo* alegó que la plaza que ocupa de forma interina desde el 2 de octubre de 2008 fue incluida en el acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en ejecución de la Ley 20/2021, acuerdo en cuyo anexo II, plazas a convocar por concurso (disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre), subgrupo AI, Cuerpo Superior,

especialidad jurídica, figuran catorce plazas, entre las que debe entenderse incluida la que viene ocupando en régimen de interinidad.

b) Por auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 28 de octubre de 2022, se declaró haber lugar a la medida cautelar interesada por la actora, consistente en la suspensión cautelar de la inclusión de la plaza que venía siendo ocupada por ella dentro de la relación de las que se ofertan para la adjudicación de destinos a las personas aprobadas en el proceso selectivo convocado por la resolución de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2021, contenidas en el anexo II de la resolución recurrida de 8 de agosto de 2022.

Contra dicho auto se interpuso recurso de reposición por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que se estima por auto de 29 de diciembre de 2022, en el que se argumenta:

«La decisión ha de quedar constreñida a la valoración de los intereses en conflicto conforme a los artículos 129 y 130 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, y en ese estado de cosas se ha de reconocer que en el auto recurrido se valoró la pérdida de la finalidad del recurso, pero se desconocía, por no haberlo puesto de manifiesto la JCCM, que existía un interés cualificadísimo que residía en la persona a la que se había adjudicado la plaza, que comparece ahora para poner de manifiesto ese interés y oponerse a la adopción de la medida cautelar. Esta circunstancia pone de manifiesto además que la suspensión debería interesarse de la propia resolución de 13 de septiembre, porque ya no nos encontramos ante una simple oferta de plazas susceptibles de ser solicitadas por los aspirantes aprobados, sino ante la adjudicación misma de dichas plazas. Dicha adjudicación trajo también como consecuencia el cese de la actora por resolución de 20 de septiembre de 2022.»

c) El proceso continuó su tramitación y, más adelante, el órgano judicial dictó providencia el 9 de febrero de 2024 en la que, al amparo de lo previsto en el art. 33.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), concedió a las partes un plazo de diez días para que, entre otras cuestiones, se pronunciasen:

«Sobre la procedencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad, por posible vulneración del art. 23.2 CE, en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava, en tanto que prevén un sistema de concurso para acceder a la función pública de carrera, orientado a la valoración mayoritaria de la experiencia en la propia administración. Ciertamente pudiera pensarse que la disposición adicional sexta no es inconstitucional en sí, dado que no indica qué méritos deben valorarse; sin embargo, hay múltiples elementos que permiten concluir que se pretende la valoración mayoritaria de la experiencia en la administración, como son: la interpretación sistemática de la disposición adicional sexta con el art. 2.4 de la Ley; el fin declarado en la exposición de motivos de estabilizar; la referencia a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el abuso de la temporalidad; la resolución de la Secretaría de Estado de la Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021; la generalidad de los procesos de estabilización convocados al amparo de estas disposiciones adicionales sexta y octava, y en concreto el de la resolución de 12 de diciembre de 2022 de la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha («Diario Oficial de Castilla -La Mancha» de 22 de diciembre de 2022) y el art. 217 del Real Decreto-ley 5/2023, que apunta a la voluntad de estabilizar personas. A la vista de todo ello, parece que las disposiciones adicionales sexta y octava pudieran ser contrarias a la doctrina constitucional derivada de sentencias del Tribunal Constitucional como, entre otras las número 67/1989, 27/1991, 60/1994, 151/1992, 281/1993, 137/1986, 185/1994, 228/1994, 229/1994, 238/1994, 251/1994 y, en particular, 130/2009 y 38/2021. El planteamiento de la cuestión puede ser relevante, pues si la norma se considerase inconstitucional, la parte demandante no podría basar en ella su pretensión.»

El letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha manifestó su parecer favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La actora en el proceso *a quo* se opuso al planteamiento de la cuestión. La codemandada, es decir, la persona que había sido adjudicataria de la plaza, no formuló alegaciones al respecto.

d) El órgano judicial dictó una nueva providencia de 8 de marzo de 2024 con el tenor literal siguiente:

«Habiendo observado la Sala ciertas carencias en el traslado que se hizo mediante providencia de 9 de febrero de 2024, en lo relativo a la cuestión de posible inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, se acuerda:

1.º Dar traslado a las partes, por plazo de diez días, a fin de que puedan también alegar acerca de la posible inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, en tanto que imponen a todas las administraciones públicas, obligatoriamente, un sistema de concurso, cosa que pudiera exceder del concepto de 'bases' del régimen estatutario de los funcionarios del art. 149.1.18 CE invocado en la disposición final primera de la ley; como pone de manifiesto el hecho de que el Estatuto básico del empleado público, que justamente tuvo por fin fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 1) establece, en cuanto a las formas de selección de aquellos, una mera previsión de los sistemas posibles (art. 61). Estando aquí ante una ley singular o de caso único que impone uno de los sistemas a las comunidades autónomas, pudiendo excederse de los límites de las bases. Debiéndose tener también en cuenta los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha 31.1.1, 31.2 y 39.3.

2.º Dese traslado al Ministerio Fiscal por diez días a fin de que informe sobre lo siguiente:

A) Sobre la procedencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad, por posible vulneración del art. 23.2 CE, en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava, en tanto que prevén un sistema de concurso para acceder a la función pública de carrera, orientado a la valoración mayoritaria de la experiencia en la propia administración. Ciertamente pudiera pensarse que la disposición adicional sexta no es inconstitucional en sí, dado que no indica qué méritos deben valorarse; sin embargo, hay múltiples elementos que permiten concluir que se pretende la valoración mayoritaria de la experiencia en la administración, como son: la interpretación sistemática de la disposición adicional sexta con el art. 2.4 de la Ley; el fin declarado en la exposición de motivos de estabilizar; la referencia a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el abuso de la temporalidad; la resolución de la Secretaría de Estado de la Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021; la generalidad de los procesos de estabilización convocados al amparo de estas disposiciones adicional sexta y octava, y en concreto el de la resolución de 12 de diciembre de 2022 de la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha («DOCM» de 22 de diciembre de 2022) y el art. 217 del Real Decreto-ley 5/23, que apunta a la voluntad de estabilizar personas. A la vista de todo ello, parece que las disposiciones adicionales sexta y octava pudieran ser contrarias a la doctrina constitucional derivada de sentencias del Tribunal Constitucional como, entre otras las número 67/1989, 27/1991, 60/1994, 151/1992, 281/1993, 137/1986, 185/1994, 228/1994, 229/1994, 238/1994, 251/1994 y, en particular, 130/2009 y 38/2021. El planteamiento de la cuestión puede ser relevante, pues si la norma se considerase inconstitucional, la parte demandante no podría basar en ella su pretensión.

B) Sobre la posible inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, en tanto que imponen a todas las administraciones públicas, obligatoriamente, un sistema de concurso, cosa que pudiera exceder del concepto de 'bases' del régimen estatutario de los funcionarios del art. 149.1.18 CE invocado en la disposición final primera de la Ley; como pone de manifiesto el hecho de que el estatuo básico del empleado público, que justamente tuvo por fin fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 1) establece, en cuanto a las formas de selección de aquellos, una mera previsión de los sistemas posibles (art 61). Estando aquí ante una ley singular o de caso único que impone uno de los sistemas a las comunidades autónomas, pudiendo excederse de los límites de las bases. Debiéndose tener también en cuenta los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha 31.1.1, 31.2 y 39.3.»

El fiscal estimó cumplidos los requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y entendió que las disposiciones cuestionadas resultaban contrarias a los

arts. 23.2 y 149.1.18 CE. La actora en el proceso *a quo* reiteró su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha estimó procedente el planteamiento de la cuestión. La codemandada no formuló alegaciones.

e) El órgano judicial dictó el auto de 2 de abril de 2024 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

3. Del contenido del auto de planteamiento interesa resaltar lo siguiente:

Expone, en primer lugar, el contenido de los preceptos sobre los que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad y los preceptos constitucionales que entiende vulnerados, los arts. 23.2 y 149.1.18 CE. Alude al cumplimiento de los requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el traslado a las partes para alegaciones, el momento en el que se plantea la cuestión y los juicios de aplicabilidad y relevancia que se vinculan a las concretas circunstancias del caso, en la medida en que la actora argumenta que la plaza que venía ocupando desde el 2 de octubre de 2008 no podía ser ofertada para ser cubierta a través de una convocatoria de plazas para su acceso libre, puesto que a esa plaza le era aplicable lo establecido en las disposiciones adicionales octava y sexta de la Ley 20/2021, a la que aquella se remite, en relación con el procedimiento de selección aplicable para cubrir dicha plaza.

El auto se refiere a continuación al sistema de acceso a la función pública diseñado por las disposiciones cuestionadas, basado en un sistema de concurso. El órgano judicial advierte que este sistema no es, por sí mismo, inconstitucional. De hecho, el art. 61.6 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (TRLEEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, afirma que en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Según el auto «[c]abe imaginar, pues, un sistema de concurso en el que se incluya una amplia valoración de méritos, aptos para acoger en su seno a personas con currículos variados, tanto públicos como privados, y que, por tanto, pudiera ser plenamente conforme con el art. 23.2 CE, aunque el hecho de optar solo por los méritos (y no por el mérito y la capacidad a los que alude el art. 103 CE) permita ya considerar este método como absolutamente excepcional». El auto también reconoce que «el mero riesgo de que en el concurso se haga una valoración desproporcionada de la experiencia ganada en la propia administración pública convocante no provoca la inconstitucionalidad de la norma, la cual debería desplazarse a la impugnación y, en su caso, anulación de los concretos concursos convocados en los que se diera una valoración desproporcionada de los méritos ganados en la administración convocante».

Sin embargo, en este caso, el órgano judicial entiende que no es posible encontrar una interpretación del precepto que eluda una valoración desproporcionada de los méritos obtenidos en la propia administración convocante. Señala al respecto que «aunque la disposición adicional sexta no detalla los méritos a valorar, no puede olvidarse que esta disposición se inserta en un sistema más general que se abre con las previsiones del art. 2. Este precepto, que autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal, establece en su apartado cuarto que el sistema de selección será el de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate. Es claro que con una previsión de esta clase para el concurso-oposición del art. 2, el concurso de la disposición adicional debe inevitablemente interpretarse en línea con la anterior (valoración mayoritaria de la experiencia en el cuerpo o escala), pues precisamente está pensado para dar solución a situaciones de mucha más antigüedad de la temporalidad y en las que se considera que es, mucho más imperioso, por ello, facilitar el acceso de los interinos mediante un sistema que ni siquiera incluye pruebas de capacidad, de modo que sería extraño que este supuesto especial dentro de la especialidad dificultase más el acceso estableciendo un sistema en el que el interino no viese mayoritariamente valorada su experiencia. Esa es la interpretación que se asume con naturalidad, porque es la única coherente sistemáticamente, por ejemplo, en la resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización de 1 de abril de 2022, según la cual los méritos podrán consistir

en la valoración de los profesionales en hasta un 60 por 100 del total de la puntuación máxima; y tales méritos profesionales, en la opinión de la resolución, se refieren en todo caso a los servicios como interino en la administración». Indica también que, dadas las características del proceso de estabilización, se definen las plazas a convocar en atención a sus circunstancias de cobertura, careciendo de cualquier sentido todo el sistema si no estuviera orientado a favorecer con una intensidad especial y particular que sean los interinos quienes accedan a las plazas. Concluye que esta interpretación también se deriva de la exposición de motivos de la Ley 20/2021.

En virtud de ello y, según el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, las disposiciones cuestionadas obligan a convocar un proceso selectivo por el procedimiento de concurso en relación con plazas que vienen siendo ocupadas por interinos desde una fecha determinada. En dicho concurso hay que valorar mayoritariamente la experiencia en el cuerpo o escala de que se trate, que es único y diferente para cada administración, lo cual aboca, en principio, a la valoración mayoritaria de la experiencia en la propia administración convocante, dando primacía absoluta a la experiencia como funcionario interino. Cita, como ejemplo, varias resoluciones administrativas en las que se emplea este criterio, lo que le lleva a considerar que se trata de un proceso restringido. El auto destaca que «entendemos que la disposición adicional sexta y su complemento, la octava, abocan a un sistema de acceso con una valoración de la experiencia en la propia administración convocante como interino, o, como máximo, como interino en otras administraciones públicas, que puede resultar incompatible con las declaraciones que en casos parecidos ha venido haciendo el Tribunal Constitucional, y que, obsérvese, se referían a sistemas objetivamente y *a priori* mucho más compatibles con el art. 23.2 CE como es el de concurso-oposición».

El auto se refiere a continuación a lo que denomina «doctrina del Tribunal Constitucional sobre los procesos selectivos que incluyen facilidades de acceso para los interinos». Señala que algunas sentencias se referían a la situación de emergencia de nuevas administraciones (SSTC 67/1989, de 18 de abril; 27/1991, de 14 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 281/1993, de 27 de septiembre, y 60/1994, de 28 de febrero), otras a la implantación de un nuevo cuerpo (STC 137/1986, de 6 de noviembre) o a la reforma integral y definitiva de un determinado sector de la administración (SSTC 185/1994, de 20 de junio; 228/1994 y 229/1994, de 18 de julio; 238/1994, de 20 de julio, y 251/1994, de 19 de septiembre). Destaca también que de la doctrina constitucional deriva que este tipo de medidas debe respetar tres exigencias: (1) Que se trate de un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional; (2) que se halle expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra la propia eficacia de la administración pública y (3) que se acuda a este tipo de procedimiento una sola vez. Y también que la afectación al art. 23.2 CE puede ir desde el grado más alto (pruebas restringidas, por ejemplo STC 130/2009, de 1 de junio) o valoración excesiva de méritos, que en casos exagerados puede provocar una prueba restringida *de facto* (STC 86/2016, de 28 de abril). Afirma que «[e]n nuestra doctrina constitucional, manteniendo el principio de pruebas libres, se ha entendido que es posible una configuración de los procesos selectivos en los que se tengan en cuenta los servicios prestados a la administración de una forma racional y proporcional (STC 86/2016). Se han admitido como límites tolerables valoraciones de los méritos del interino que rondan el 30 % del total (SSTC 83/2000 y 107/2003). Más allá de tales límites siempre se ha exigido una justificación sobre la base de los criterios ya expuestos».

A continuación el órgano judicial examina si, dado el carácter restringido de las pruebas, tal justificación existe, atendiendo a la propia doctrina constitucional (cita las SSTC 130/2009, 86/2016 y 38/2021, de 18 de febrero).

Concluye, por las razones siguientes, que tal justificación no existe: (1) La Ley 20/2021 incluye una habilitación universal, a todas las administraciones públicas españolas, para convocar estos procedimientos, sin aclarar que dicha habilitación no regirá para aquellas administraciones que ya hayan llevado a cabo procesos selectivos para la reducción de la interinidad que el Tribunal Constitucional hubiera admitido en su día por ser únicos y «por una sola vez»; (2) no se ha respetado la previsión legal de que estos procedimientos se realizarán «por una sola vez», ya que, tras la entrada en vigor y aplicación de la Ley 20/2021, se ha vuelto a autorizar, en el art. 217 del Real Decreto-ley 5/2023, una «tasa adicional» para convocar procesos selectivos conforme a la disposición adicional octava de la Ley 20/2021; (3) la

STC 130/2009 consideró que la situación excepcional que permitiría el uso de pruebas restringidas no puede ser consecuencia de las propias decisiones organizativas y de funcionamiento de la administración pública mantenidas en el tiempo; (4) existen medios alternativos para prevenir estas situaciones de los que no se ha hecho uso; (5) el legislador es consciente de que la situación creada no procede de imponderables o de factores extraordinarios, sino de aspectos cotidianos del funcionamiento de las administraciones públicas y prolongados largamente en el tiempo sin que se les pusiera remedio. Se trata de un reconocimiento expreso de que las administraciones no han seguido la mejor gestión del empleo, ni han adoptado políticas coherentes y racionales de dotación de efectivos de carácter permanente, y no han limitado la temporalidad a la atención de necesidades de carácter estrictamente coyuntural. Tampoco pueden servir de justificación las referencias de la exposición de motivos de la Ley 20/2021 a la consolidación del estado del bienestar, a razones presupuestarias, a la infradotación en materia de personal o a las deficiencias en la cobertura de plazas vacantes, pues todas ellas son, de un modo u otro, imputables a la administración; y (6) las apelaciones a las exigencias normativas y jurisprudenciales de la Unión Europea provienen igualmente de la defectuosa política de personal seguida por las administraciones públicas y del incumplimiento sistemático de las normas previstas para evitar el abuso de la contratación de interinos. Tal como resulta de la doctrina constitucional tales apelaciones no justifican el abuso en la contratación temporal sucesiva, para vulnerar las normas sobre acceso igualitario a los cargos públicos, pues dicha finalidad se debe lograr sin vulnerar la norma básica estatal que proscribiera, salvo excepciones tasadas, las pruebas de acceso restringidas o específicas, cosa que no se logra justificar en el presente caso.

El auto considera que las afirmaciones de la exposición de motivos de la Ley 20/2021, en las que se pretenden justificar las medidas de estabilización afirmando su compatibilidad con la doctrina constitucional, son puramente apodócticas, en cuanto se limitan a dar por sentado que la posibilidad de que las administraciones públicas puedan convocar el concurso extraordinario y excepcional para aquellas plazas ocupadas temporalmente durante cinco años o más, cumple con los requisitos de la doctrina constitucional y es razonable, proporcionada y no arbitraria.

La conclusión de lo anterior es que «la Sala tiene graves dudas acerca de que el sacrificio del principio de igualdad que supone este sistema de selección cumpla con los estándares que de manera reiteradísima ha venido estableciendo el Tribunal Constitucional. Pues cumpliendo el de la previsión legal, no se cumplen el de las circunstancias extraordinarias, no imputables a la administración, ni el de que sea por una sola vez ni hacia el pasado (pues hay administraciones a las que se está habilitando para hacerlo de nuevo) ni hacia el futuro (pues ya se ha utilizado una vez más en el del Real Decreto-ley 5/2023)».

Por otra parte, el órgano judicial considera que las disposiciones que cuestiona son contrarias al orden constitucional de distribución de competencias por exceder del carácter de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos del art. 149.1.18 CE, vulnerando las potestades de autoorganización autonómica. El auto defiende que las bases en materia de selección se encuentran en el art. 61 TRLEEP, que fija los distintos tipos de sistemas selectivos (oposición, concurso-oposición y concurso), estableciendo que la previsión de concurso debería ser por ley y fijando ciertos criterios generales aplicables en todo caso. Ahora, sin embargo, la Ley 20/2021 impone a todas las administraciones el sistema de concurso en las disposiciones cuestionadas y obliga a realizar procesos selectivos, sustituyendo a las administraciones públicas en la toma de esta decisión típicamente autoorganizativa, imponiendo unas fechas en las cuales hay que realizar tales concursos. Se trata de una ley singular o de caso único, que, como la propia Ley 20/2021 señala, ejecuta la previsión del art. 61.6 TRLEEP relativa al concurso, y que dice dictarse con el amparo, también, del art. 149.1.18 CE. Para el órgano judicial «no se trata solamente de tener dudas sobre si se han extendido las bases más allá de lo que realmente pueda tener carácter básico, sino que, al estar aquí ante una ley singular, nos encontramos, realmente, ante un supuesto de ‘ejecución’ o ‘aplicación’ de las leyes más que de legislación, por mucho que esa ejecución se contenga en una norma con rango de ley. Y dicha ejecución es indudablemente competencia de la comunidad autónoma». Si ha de ser una ley la que prevea la aplicación de un sistema de concurso, la ejecución de esa previsión básica siempre tendrá rango legal y será una ejecución de las previsiones legales que ha de realizar la comunidad autónoma.

El auto concluye esta parte de su argumentación afirmando que es «como mínimo llamativo que el Estado pueda ‘mandar’ a las comunidades autónomas que convoquen procesos selectivos, en qué fechas y con qué método de selección. Es por ello por lo que, a nuestro juicio, puede estarse invadiendo competencias autonómicas, lo cual es un segundo motivo de posible inconstitucionalidad».

4. Mediante ATC 50/2024, de 21 de mayo, el Pleno aceptó la solicitud de abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, al amparo de lo previsto en el art. 219.13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), por haber participado, en su anterior condición de ministro de Justicia, en el Consejo de Ministros de 6 de julio de 2021, por el que se aprobó el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que dio lugar, tras su tramitación como proyecto de ley, a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de igual denominación, que es objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

5. Por providencia de 21 de mayo de 2024, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, por posible vulneración de los arts. 23.2 y 149.1.18 CE; de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), reservar para sí el conocimiento de la cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, y al fiscal general del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente la presente cuestión; y publicar la incoación de esta en el «Boletín Oficial del Estado».

6. La presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el día 30 de mayo de 2024 el acuerdo de la Cámara en el sentido de darla por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado en escrito registrado el día 6 de junio de 2024.

7. El abogado del Estado se personó en el proceso y formuló alegaciones mediante escrito registrado el día 12 de junio de 2024, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Alude, en primer lugar, a la duda de constitucionalidad vinculada a la infracción del art. 23.2 CE, señalando que el auto se fundamenta en que no existe un mero riesgo de que se realice una valoración desproporcionada de los méritos en el concurso, lo que no provocaría la inconstitucionalidad de la norma, sino que en el caso que nos ocupa no es posible encontrar una interpretación del precepto que eluda una valoración desproporcionada de los méritos obtenidos en la propia administración convocante.

El abogado del Estado discrepa de esa apreciación y señala, a partir de lo previsto en el art. 2 de la Ley 20/2021, que la justificación de la tasa excepcional y adicional a la de reposición se fundamenta en la palmaria imposibilidad de atajar el problema acudiendo a la tasa ordinaria de reposición. Pero en todo momento es preciso tener en cuenta que lo que recoge la norma, igual que hacían las leyes de presupuestos de 2017 y 2018, es habilitar una tasa adicional, diferenciada de la tasa ordinaria de reposición, y su regulación se ciñe a esta, y no al régimen general de acceso al empleo público. Por su parte, los preceptos cuestionados se limitan a establecer que las convocatorias de estabilización se remiten al art. 2 únicamente en cuanto al objeto. Critica seguidamente las referencias del auto de planteamiento al documento «Orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021», pues tales orientaciones no constituyen en modo alguno criterio interpretativo de la citada ley, ni mucho menos desarrollo normativo, no teniendo valor normativo de ningún tipo,

sin que sus posibles incorrecciones afecten a la Ley 20/2021. En todo caso, el abogado del Estado señala que en dicho documento se prohíben las convocatorias restringidas y se establecen únicamente orientaciones en punto a la valoración de méritos redactadas de modo condicional y orientativo. Recuerda que la doctrina constitucional se ha pronunciado con respecto a las convocatorias que determinan una mayor puntuación por los servicios prestados en la administración convocante (cita la STC 12/1999, de 11 de febrero) y señala que la doctrina constitucional también ha admitido, de forma más genérica para los procesos selectivos abiertos con valoración de servicios prestados, que la valoración de estos tenga una dimensión cuantitativa que no rebase el «límite de lo tolerable» (SSTC 67/1987, de 21 de mayo y 185/1994, de 20 de febrero).

El abogado del Estado resalta la excepcionalidad de la situación y la necesidad de adoptar lo que denomina «medidas de choque», que corrijan una situación altamente irregular que se mantiene en el tiempo, siendo esta contraria al Derecho de la Unión Europea, por lo que es preciso adoptar medidas respetuosas con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Destaca que se dan las tres circunstancias que, conforme a la doctrina constitucional, justifican la inclusión de facilidades para el personal interino: que se trate de un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional; que se halle expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra la propia eficacia de la administración pública; y que se acuda a este tipo de procedimientos una sola vez. Señala también que, en lo relativo a que la valoración de la experiencia sea superior al 50 por 100, las normas no efectúan tal remisión, ni pre-condicionan esa ponderación, ni siquiera hacen referencia a la experiencia en el cuerpo o escala por encima de otras. Por ello, en ningún caso se puede reprochar a la norma impugnada que haya establecido una ponderación que pueda calificarse de inconstitucional, independientemente de cómo haya podido ser aplicada, lo que debería conducir a la desestimación de esta cuestión y trasladar el objeto del proceso al enjuiciamiento del caso planteado de acuerdo con la aplicación ordinaria de las normas que concurren, lo que queda fuera del ámbito del procedimiento y pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Alega también que la doctrina constitucional citada en el auto tiene poco que ver con el asunto que ha llevado al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que ninguna de ellas se refiere a supuestos en los que el Tribunal Constitucional hubiera autorizado «por una sola vez» el acceso al empleo público legalmente establecido por el procedimiento de concurso. En todo caso la referencia a «una sola vez» ha de ser entendida en relación con la finalidad perseguida, para impedir que pueda utilizarse con esa misma finalidad en el futuro. De este modo, con la entrada en vigor de la Ley 20/2021, y dado que la propia ley establece que ese mecanismo solo puede usarse por una vez, de producirse en el futuro nuevas situaciones de temporalidad desmedida, la posibilidad de volver a convocar procesos de estabilización por concurso quedaría vedada. Explica el abogado del Estado que la regulación del art. 217 del Real Decreto-ley 5/2023, citado en el auto de planteamiento, se enmarca en la previa Ley 20/2021 y tiene por finalidad garantizar la aplicación de lo previsto en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021 respecto a la utilización del sistema selectivo de concurso. Se trata de una medida para hacer frente a una situación excepcional, en la que la interinidad se centra en sectores como la educación, sanidad y justicia, servicios públicos esenciales, intensivos en recursos humanos y enormemente sensibles a fluctuaciones en la llegada de efectivos. Para el abogado del Estado se cumple el requisito de la excepcionalidad, en tanto que el contexto presupuestario restrictivo y la congelación de las tasas de reposición ordinarias en las leyes de presupuestos anuales generó un déficit de personal que exacerbó el riesgo de que se paralizaran servicios públicos, provocando una situación absolutamente crítica en la que era preciso adoptar medidas de choque. En este sentido, el porcentaje de efectivos temporales en las administraciones públicas era absolutamente excepcional y la legitimidad de los procesos selectivos radica en el aseguramiento de la eficacia de la actuación de los servicios públicos.

Se refiere también a los procedimientos de infracción abiertos a España por la Unión Europea, en relación con la excesiva temporalidad del empleo público, a los que se pretende dar respuesta con este tipo de medidas de emergencia que, además, forman parte de un paquete de reformas en relación con el régimen de temporalidad para apostar por un empleo público profesional, estable y de calidad. Menciona tanto la Ley 20/2021 como el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. También se refiere a la

Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023. La finalidad de tales reformas es doble, afirma el abogado del Estado: por un lado, la planificación de las necesidades de la administración, que ha de poder seleccionar y distribuir sus recursos de forma adecuada a las mismas, promoviendo la profesionalización de su personal en garantía de la mejor calidad de los servicios públicos; y por otro, el veto a la precarización del empleo público. Todo ello, adecuándose al marco normativo europeo, por el cual la temporalidad en ningún caso puede ser el recurso con el que se cubran las necesidades estructurales de una organización, ya que la finalidad de esta clase de personal es, precisamente, cubrir necesidades coyunturales, en base a un régimen jurídico específico, que refleje estas particularidades frente al aplicable al personal estructural propio de las administraciones, como es el personal funcionario de carrera o el personal laboral fijo.

El abogado del Estado también descarta que las disposiciones cuestionadas sean contrarias al orden competencial. La opción por el sistema de concurso no agota el contenido de las bases, que no tienen por qué estar contenidas únicamente en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público. Se trata, además, de un ámbito comprendido en cuestiones tales como la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario o al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas. Encaja, pues, en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, que incluyen la norma estatal que prevé que la adquisición de tal condición se verificará mediante convocatorias abiertas, y asimismo, por implicar una modulación de dicha norma, las excepciones que eventualmente se puedan prever a tal regla general, incluidos requisitos específicos para determinadas convocatorias.

Por fin, el abogado del Estado niega que la Ley 20/2021 sea una ley singular. Lo que sucede es que la excepción al sistema general de acceso a la función pública legalmente establecido, ha de ser fijada, asimismo, por una norma con rango de ley que, como tal, tiene carácter de legislación básica. Por otra parte indica que, en la medida en que la Ley 20/2021 habilita una tasa específica de reposición, adicional a la tasa ordinaria que recoge la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado, y establece unas reglas para su ejercicio, se apoya en las competencias del Estado en cuanto a la planificación económica.

8. El letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 14 de junio de 2024, manifestando su intención de formular alegaciones en los quince días siguientes, conforme al art. 37.2 LOTC. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 1 de julio de 2024 se acuerda unir a las actuaciones el escrito presentado por el letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en nombre y representación de esta, y tenerle por personado y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones, y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, se le concede un plazo de quince días para que formule las alegaciones que estime convenientes.

9. Las alegaciones del fiscal general del Estado, en las que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, se registraron el día 1 de julio de 2024.

Comienza refiriendo extensamente los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, para después reproducir las disposiciones cuestionadas, así como los razonamientos del auto de planteamiento de la cuestión. Estima a continuación que el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal se ha realizado correctamente, por cuanto se han identificado las normas legales cuestionadas y los preceptos constitucionales que se entienden infringidos permitiendo a las partes pronunciarse sobre las dudas de inconstitucionalidad planteadas. Igualmente se consideran adecuadamente formulados los juicios de aplicabilidad y relevancia.

Menciona seguidamente el contenido de la Ley 20/2021 y destaca que las dos disposiciones cuestionadas prevén un nuevo proceso de estabilización para atajar la precarización de los empleados públicos consecuencia del abuso en la contratación temporal sucesiva. Se trata, por tanto, de un proceso de consolidación de empleo temporal por el procedimiento de concurso orientado a la integración de los seleccionados, funcionarios interinos, en alguno de los cuerpos de la administración de Castilla-La Mancha. Seguidamente recuerda la doctrina constitucional

sobre el acceso a la función pública y su relación con el art. 23.2 CE, lo que implica que, como regla general, dicho acceso ha de realizarse en convocatorias abiertas.

A continuación el fiscal general del Estado se plantea si estamos ante un proceso de selección abierto o si se trata de pruebas restringidas. A juicio del Ministerio Público, pese a que la norma guarda silencio sobre los destinatarios de la misma, cabe entender que, por la finalidad y el objeto de la norma y las razones que alega la exposición de motivos, la Ley 20/2021, y en particular las disposiciones cuestionadas, están orientadas a aquellos que ocupan o han ocupado una plaza en las diferentes administraciones públicas con carácter temporal. Ello le lleva a afirmar que el sistema de concurso que prevé la disposición adicional sexta es un proceso de selección propio de las pruebas restringidas para el acceso a la función pública, lo que confirman las propias circunstancias del caso, en especial la resolución de 12 de diciembre de 2022 que convocó la oferta de empleo público conforme a las disposiciones ahora cuestionadas. Ello entra en conflicto, en principio, con las previsiones del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público que establecen el carácter abierto de los procesos selectivos y el derecho de los ciudadanos al acceso al empleo público en condiciones de igualdad.

No obstante, el fiscal general del Estado recuerda que el respeto al principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a la función pública a través de un sistema de selección abierto y la excepción a estos principios a través de pruebas restringidas como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional aparece consagrado en la doctrina constitucional (cita las SSTC 60/1994, de 28 de febrero; 238/2015, de 19 de noviembre, y 154/2017, 21 de diciembre).

En todo caso, si la regla general es la convocatoria abierta para adquirir la condición de funcionario público, el sistema de concurso *per se* supone una restricción a esta libre concurrencia, puesto que se valoran los méritos y, por ende, no podrán concurrir quienes no posean precisamente los méritos que se valorarán en el concurso. Igualmente queda comprometido el principio de mérito y capacidad, pues se prescinde de una serie de pruebas destinadas a determinar la aptitud e idoneidad de los aspirantes. Para el Ministerio Público, habida cuenta que el concurso es de méritos y que el mérito será la experiencia en la administración, ya que se trata de un proceso dirigido a la reducción de la temporalidad en el empleo público, se verán beneficiados los que hubieran desempeñado puestos en régimen de interinidad y no aquellos que no hubieran realizado esta tarea. A lo anterior no se opone que la disposición adicional sexta no señale los méritos ni los sujetos destinatarios que pueden participar en los concursos, ya que de la propia Ley 20/2021 se sigue que tales concursos están dirigidos a los interinos, que se valoran méritos y que se especifican las características de las plazas que se ofertan por el sistema de concurso.

Se trata, por tanto, a juicio del fiscal general del Estado, de valorar si concurre la circunstancia excepcional que justifica el recurso a este tipo de pruebas. Aludiendo a la exposición de motivos de la Ley 20/2021, señala que las razones que respaldan la excepcionalidad de la situación son: (i) la tasa de temporalidad registrada en el empleo público es ya superior a la registrada en el sector privado, lo que se aleja del modelo constitucional de función pública y compromete la adecuada prestación de los servicios públicos, en la medida en que la temporalidad impide articular políticas de recursos humanos dirigidas a garantizar la calidad de los servicios públicos; (ii) la adopción de medidas que permitan controlar y reducir el exceso de temporalidad deviene perentoria para garantizar los principios de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las administraciones públicas; (iii) esta situación no ha pasado inadvertida a las instituciones de la Unión Europea, que reclaman medidas correctoras, tal como se recoge en el componente 11 del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, referido a la modernización de las administraciones públicas, de cuyo cumplimiento depende la liberación de fondos; (iv) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace necesaria una intervención del legislador a fin de precisar el régimen jurídico aplicable; (v) las medidas de la Ley 20/2021 pretenden garantizar que las administraciones públicas inicien una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la temporalidad en el empleo público, a fin de situar la tasa de cobertura temporal por debajo del 8 por 100 de las plazas estructurales y (vi) hacia el pasado, la Ley 20/2021 establece plazos para garantizar el cumplimiento de todas las ofertas de empleo público antes de 31 de diciembre de 2024 y hacia el futuro, la reforma de la legislación básica pretende atajar la excesiva temporalidad.

Con ello, el Ministerio Público destaca que se trata de un proceso que pretende reducir la temporalidad en la función pública creada por la propia actuación de las administraciones públicas, lo que en principio supone y no justifica una vulneración del derecho de acceso a la función pública y a los cargos públicos en condiciones de igualdad con arreglo a los requisitos que señalan las leyes. Proceso que es equiparable a otros procesos de funcionarización realizados con anterioridad con ocasión del desarrollo del Estado autonómico y dirigidos a completar las plantillas de personal de las administraciones públicas autonómicas. En sus propias palabras, el fiscal general del Estado señala que en el caso «existe una previsión legal de la medida que aparece como algo excepcional para alcanzar una finalidad legítima pues como excepcional debe tenerse la alta tasa de temporalidad en el empleo público y como legítimas finalidades reducir la precariedad y dicha tasa dadas las circunstancias y motivos que se describen en la exposición de motivos de la ley, el cumplimiento de los compromisos del Estado con la Unión Europea y la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el abuso de la contratación temporal en el empleo público, elementos que hacen que la diferencia de trato que supone recurrir al sistema de valoración de méritos en exclusiva para acceder a la función pública sea respetuosa con el derecho reconocido en el art. 23.2 CE por considerarse la medida de utilizar el sistema de concurso como idónea, razonable, proporcionada y no arbitraria pues pretende dar solución a la excepcionalidad que supone una tasa de temporalidad en la administración pública de un 30 por 100, situación excepcional creada por el exceso de interinidad en la función pública derivada de políticas de personal en la administración de carácter presupuestario que en determinados periodos han supuesto una tasa de reposición cero, acudir para dar respuesta a las necesidades de personal de la administración pública a la contratación de interinos y con la medida dar solución a la situación de precariedad en perjuicio del personal». Así pues considera que no es extravagante o ilógico que el Estado, conforme a la normativa funcionarial, utilice uno de los sistemas que esta prevé para solucionar el exceso de temporalidad en la administración pública y a ello no se opone que «hayan sido las propias administraciones públicas las que hayan dado lugar a esta situación pues la finalidad perseguida es evitar la temporalidad y con ello la precariedad en el trabajo en la función pública y destinado a la estabilidad en el empleo público». Concluye este apartado señalando que no puede haber un *numerus clausus* de causas excepcionales que justificarían la utilización de unas pruebas restringidas, sino que tales causas, como excepción a los principios de igualdad, mérito y capacidad, deben concretarse y apreciarse por la doctrina constitucional.

En cuanto a la segunda duda del órgano judicial, relativa al carácter de ley singular de las disposiciones cuestionadas y la vulneración del art. 149.1.18 CE, estima que se trata de una ley cuya ejecución ha de ser autonómica, pero en el marco diseñado por las normas básicas. Para el fiscal, la disposición adicional sexta tiene carácter formal y materialmente básico, por cuanto se proclama dictada al amparo del art. 149.1.18 CE y por cuanto impone el sistema de concurso en cumplimiento de un interés general, la reducción de la tasa de temporalidad en el empleo público, habilitando un proceso de selección para ello. Llega a la conclusión de que las dos disposiciones cuestionadas respetan el principio de autoorganización autonómico, pues para nada inciden en la organización de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares, ni crean, modifican o suprimen los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva administración autonómica o dependen de ella.

Respecto al carácter de ley singular de las normas cuestionadas, el Ministerio Público resalta que, conforme a la doctrina constitucional (cita la STC 134/2019, de 13 de noviembre) no estamos ante una ley singular propiamente dicha. No es una norma autoaplicativa, ni puede calificarse de singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, y tampoco aparece como una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote en él su contenido y eficacia. Señala, además, que ninguna de estas cuestiones tiene sentido cuando la forma de ley es una exigencia para la decisión de convocar el sistema de concurso, como sucede en este caso, en el que la disposición adicional sexta no es sino un ejercicio normal de la potestad legislativa que viene determinada por el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, el cual exige que el proceso de selección por el sistema de concurso para el acceso a la función pública solo pueda aplicarse en virtud de una ley que impone con carácter general y en satisfacción de un interés general, para reducir la temporalidad en el empleo público.

10. Las alegaciones del letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en las que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, se registraron en este tribunal el día 19 de julio de 2024.

Aborda separadamente las posibles vulneraciones de los dos preceptos constitucionales: arts. 23.2 y 149.1.18 CE.

Sobre la primera considera que no existe tal vulneración. La exposición de motivos de la Ley 20/2021 justifica la regulación y explicita los motivos que acreditan que no existe una vulneración del principio de igualdad, señalando que la reforma ha contado con el juicio favorable de la Comisión Europea y se ha elaborado respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Alude también a la sentencia del Tribunal Supremo 1071/2023, de 20 de julio (ECLI:ES:TS:2023:3369), que ha descartado la inconstitucionalidad de la Ley 20/2021, doctrina que se reitera en las posteriores sentencias del Tribunal Supremo 161/2024, de 1 de febrero (ECLI:ES:TS:2024:355), y 191/2024, de 5 de febrero (ECLI:ES:TS:2024:501).

Cuestiona la interpretación del órgano judicial según la cual el art. 2.4 de la Ley 20/2021 impone que en los procesos selectivos que se convoquen de acuerdo con las disposiciones adicionales sexta y octava «hay que valorar mayoritariamente (esto es, como mínimo en un 51 por 100) la experiencia en el cuerpo o escala de que se trate». El citado art. 2.4 de la Ley 20/2021 puede interpretarse en el sentido de que solo obliga a valorar la experiencia en el cuerpo o escala correspondiente con una mayor puntuación que el resto de los méritos, pero no necesariamente con un 51 por 100 de la puntuación total del proceso selectivo.

La intención y finalidad de la Ley 20/2021 es reducir considerablemente la temporalidad del empleo público y, para ello, pone en marcha una convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración en los términos previstos en las disposiciones adicionales sexta y octava. La finalidad del procedimiento de estabilización del empleo temporal de larga duración no es constitucionalmente ilegítima, al tratarse de una convocatoria excepcional, que se realizará por una sola vez y que afecta a las plazas ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad al 1 de enero de 2016, es decir, que se refiere a personal temporal de larga duración de manera ininterrumpida.

El letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha estima también que las disposiciones cuestionadas no son contrarias al orden de distribución de competencias. La Ley 20/2021, antes de su promulgación, fue objeto de un intenso y sostenido diálogo entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, de modo que la Ley 20/2021 se configura como una norma fruto del consenso entre el Estado y las comunidades autónomas, para tratar de clarificar las bases en esta materia en todo el territorio nacional y planificar y equiparar una respuesta común y equitativa a los posibles abusos de temporalidad.

Finaliza su escrito señalando que, en el caso de que se declare en sentencia la inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas, se limite sus efectos declarando la intangibilidad de las situaciones consolidadas.

11. Por providencia de 28 de enero de 2025 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha con sede en Albacete, plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, por ser contrarias a los arts. 23.2 y 149.1.18 CE.

La Ley 20/2021 es el resultado de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. El mencionado Real Decreto-ley 14/2021 fue objeto de la STC 145/2023, de 25 de octubre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados por vulnerar los límites que derivan del art. 86.1 CE, si bien la referida sentencia no se pronunció sobre las disposiciones adicionales sexta y octava ahora cuestionadas, introducidas mediante enmiendas en el trámite parlamentario que dio lugar a la aprobación de la Ley 20/2021. Solo lo hizo en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad justificativa de la aprobación del Real Decreto-ley 14/2021.

La disposición adicional sexta de la Ley 20/2021 establece:

«Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad al 1 de enero de 2016. Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma.»

Por su parte, la disposición adicional octava prescribe:

«Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación de esta naturaleza anterior al 1 de enero de 2016.»

Tal como se ha expuesto en los antecedentes el órgano judicial formula dos dudas de inconstitucionalidad.

La primera se refiere a la vulneración del art. 23.2 CE. Entiende el órgano judicial que la previsión del concurso como sistema de cobertura de las plazas ocupadas por personal temporal que reúna los requisitos previstos en ambas disposiciones no cumple las exigencias de excepcionalidad que justificarían la utilización de dicho sistema de acceso a la función pública. Para el órgano judicial, el diseño legal de estas pruebas evidencia que se trata de unas pruebas materialmente restringidas, que no superan el canon constitucional respecto a tales pruebas, con la consiguiente vulneración del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos que protege el citado art. 23.2 CE.

La segunda duda de constitucionalidad se vincula a la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, en la medida en que las disposiciones cuestionadas, al imponer el modo de selección y el tiempo en el que han de realizarse los procesos en ellas regulados, exceden de lo básico en materia de función pública ex art. 149.1.18 CE, vulnerando las potestades autonómicas de autoorganización respecto de la selección de su propio personal.

Por su parte, el abogado del Estado, el fiscal general del Estado y el letrado del Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha han interesado la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que no concurren las vulneraciones constitucionales planteadas por el órgano judicial.

2. Examen de los presupuestos procesales para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Antes de entrar en el examen del fondo de esta cuestión, es necesario valorar previamente la concurrencia de los requisitos exigidos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Dado que la tramitación específica establecida en el art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo cabe apreciar en sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de

inconstitucionalidad en la fase de resolución, además de hacerlo en el trámite de admisión previsto en el art. 37.1 LOTC (por todas STC 201/2015, de 24 de septiembre, FJ 2, y 234/2015, de 5 de noviembre, FJ 2). Este examen, en tanto que afecta a los presupuestos de admisión, es una cuestión de orden público procesal que puede efectuarse de oficio por el Tribunal (STC 98/2022, de 12 de julio, FJ 2, y las que allí se citan).

En este caso, dados los términos en los que se formula la presente cuestión de inconstitucionalidad, resulta necesario valorar la concurrencia de los requisitos exigidos para su válido planteamiento.

A) En particular, son condiciones procesales de la cuestión de inconstitucionalidad que los preceptos cuestionados resulten «aplicables al caso» (juicio de aplicabilidad) y que de su «validez dependa el fallo» (juicio de relevancia), tal y como exigen los arts. 163 CE y 35 LOTC. Es esta una doble condición necesaria y sucesiva para que este proceso mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado de las circunstancias del caso concreto, lo que daría lugar a una ampliación de la legitimación para interponer recurso abstracto o directo de inconstitucionalidad establecida en la Constitución [art. 162.1 a)] y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 32.1) (por todas, STC 126/2022, de 11 de octubre, FJ 2).

Sobre ambos juicios, de aplicabilidad y relevancia, ejerce este tribunal un control «meramente externo» (ATC 159/2016, de 20 de septiembre, FJ 2), lo que significa que debe verificar su concurrencia a fin de que no se haga un uso de la cuestión de inconstitucionalidad «no acomodado a su naturaleza y finalidad propias» (ATC 9/2019, de 12 de febrero, FJ 2, con cita de otros), pero no sustituir al órgano judicial en la determinación de ese nexo causal (STC 41/1990, de 15 de marzo, FJ 2), que es una tarea propiamente jurisdiccional y por tanto reservada a aquel (art. 117.3 CE). Corresponde, pues, a este tribunal verificar que el órgano judicial ha argumentado suficientemente la relación entre su duda de constitucionalidad y el proceso que está pendiente ante él, pues de lo contrario la cuestión de inconstitucionalidad puede perder el carácter concreto que la caracteriza (ATC 20/2022, de 26 de enero, FJ 4). Tampoco, aun tratándose de un supuesto diferente, podemos ignorar el criterio seguido en los casos en los que, ante el carácter dudoso y discutible de la aplicabilidad de la norma cuestionada en el proceso *a quo*, hemos exigido un pronunciamiento específico del órgano judicial sobre la aplicación de la norma al caso, a efectos de garantizar que la resolución del litigio depende realmente de la solución que este tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma [SSTC 18/2014, de 30 de enero, FJ 4, y 50/2015, de 5 de marzo, FJ 2 c), y las allí citadas].

B) La cuestión trae causa de un procedimiento en el que una funcionaria interina impugnó la resolución de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la que se nombra personal funcionario de carrera y se adjudican destinos definitivos en un proceso selectivo convocado por el sistema general de acceso libre con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2021. En la demanda se alegaba que la plaza que la actora ocupaba interinamente desde octubre de 2008 se encontraba incluida en el acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en ejecución de la Ley 20/2021.

El órgano judicial razona que las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021 son aplicables al caso, pues la actora alega que a la plaza que venía ocupando le resultaban de aplicación aquellas, razón por la cual no podía haberse ofertado a los aprobados en un procedimiento selectivo ordinario, al estar reservada para ser cubierta por el procedimiento de estabilización de la disposición adicional octava la cual, a su vez, remite a la disposición adicional sexta. Por tanto, tal como argumenta el órgano judicial, si las dos disposiciones son inconstitucionales, no podrá oponerse a que la plaza se ofrezca a los aprobados en un proceso selectivo anterior ni entender que ha de reservarse para un procedimiento de estabilización por concurso.

C) Sin embargo, llegados a este punto, es preciso aclarar las diferencias existentes entre la disposición adicional sexta y la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, pues dichas diferencias cobran también relevancia a la hora de valorar el cumplimiento de los presupuestos

procesales necesarios para el válido planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

La disposición adicional sexta prevé una convocatoria excepcional, por el sistema de concurso, en relación con aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el art. 2.1 de la Ley 20/2021 (plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2020), hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad al 1 de enero de 2016. Hay otras plazas adicionales, a las que se referían la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, y después la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, que serán incluidas dentro de ese proceso de estabilización, siempre que no hubieran sido convocadas o hubieran quedado sin cubrir llegada la fecha de entrada en vigor de la Ley 20/2021, esto es, el 30 de diciembre de 2021. Esto es, los presupuestos que establece la disposición adicional sexta se refieren a la plaza (puesto de trabajo dotado presupuestariamente), al margen de las circunstancias personales de quienes las hayan ocupado; ocupación que ha de ser ininterrumpida (con anterioridad al 1 de enero de 2016) aunque no tiene que haberse llevado a cabo por una sola persona. En cambio, la disposición adicional octava se refiere a plazas vacantes de naturaleza estructural (aquellas en las que se desarrollan funciones recurrentes que se integran en la actividad ordinaria y del normal funcionamiento de la administración) ocupadas de forma temporal por personal con una relación de esta naturaleza en una fecha anterior al 1 de enero de 2016. Es decir, que aquí se tienen en cuenta las circunstancias de quien ocupa la plaza, pues debe ser una única persona, y que tenga una relación temporal con la administración anterior al 1 de enero de 2016, siempre que la última ocupación se refiera a una plaza vacante de naturaleza estructural, pero, frente a lo que ocurre en el supuesto de la disposición adicional sexta, no se exige que concurren en el solicitante los requisitos del art. 2.1 de la ley. El propio auto de planteamiento reconoce que el supuesto ante el que nos encontramos en el presente caso sería el de la disposición adicional octava.

D) Cabe ahora, por tanto, teniendo presente lo anteriormente expuesto, examinar la formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia; esto es, que realmente deba aplicarse esa disposición adicional octava para resolver el litigio y que, consiguientemente, de su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa el fallo a dictar. Y debe avanzarse que su aplicabilidad y, por tanto, su relevancia es cuestionable desde un doble punto de vista.

a) En primer lugar, la plaza en cuestión fue ofertada como consecuencia de un procedimiento selectivo para el ingreso por el sistema general de acceso libre en los cuerpos y escalas de personal funcionario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha convocado el 22 de marzo de 2021, esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2021 que se produjo el día 30 de diciembre de 2021 como ya se ha señalado. Una vez concluido ese procedimiento selectivo, ya vigente la Ley 20/2021, se ofrecieron a las personas aprobadas las correspondientes plazas a cubrir por dicho personal de nuevo ingreso que había superado el proceso selectivo. Son ese momento y el de su posterior cese causado por la toma de posesión de la persona que superó el proceso selectivo, los que dan lugar a la reacción de la actora en el procedimiento *a quo*, impugnando tanto la resolución que ofertó las plazas a cubrir como la que nombró personal funcionario de carrera y adjudicó destinos definitivos a las personas aprobadas en el citado proceso selectivo.

Es preciso, por tanto, determinar las consecuencias que este hecho tiene a los efectos de la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad desde la perspectiva del primero de los requisitos antes citados, el denominado juicio de aplicabilidad. Al respecto, cabe recordar también que el Tribunal –desde el respeto a la competencia judicial para la selección de la norma aplicable y sin desbordar el control externo– ha exigido un pronunciamiento más detallado y específico cuando el juicio de aplicabilidad tiene un carácter dudoso, discutible o incompleto, a efectos de garantizar que la resolución del litigio depende realmente de la solución que este tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma (por todas, SSTC 234/2015, de 5 de noviembre, FJ 2, y 175/2016, de 17 de octubre, FJ 5).

Examinado desde esta perspectiva resulta que el órgano judicial no se pronuncia sobre el motivo por el cual entiende que debe aplicarse retroactivamente lo establecido en la disposición

adicional octava de la Ley 20/2021 a un procedimiento selectivo iniciado antes de la vigencia de dicha Ley 20/2021 y en el que ya se había ofertado, entre otras plazas, la que ocupaba la recurrente en el procedimiento *a quo*. Era, en efecto, de esperar alguna reflexión del órgano promotor al objeto de despejar el riesgo de desconexión entre el juicio de constitucionalidad que reclama y el fallo judicial [STC 77/2018, de 5 de julio, FJ 2 b)].

El auto de planteamiento identifica la plaza en discusión como una plaza de asesor jurídico con el código 13377, y hace referencia al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en dicha administración, acuerdo en cuyo anexo II, plazas a convocar por concurso (disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre), subgrupo A1, cuerpo superior, especialidad jurídica, figuran catorce plazas, que no son identificadas por código alguno, y entre las que el órgano judicial, sin mayor razonamiento y siguiendo las alegaciones de la demandante en el proceso contencioso-administrativo, considera que debe entenderse incluida la que le ocupa. Sin embargo, esa reflexión es insuficiente para explicar en qué medida y por qué razones dar respuesta a la pretensión planteada en el proceso contencioso-administrativo del que dimana la cuestión de inconstitucionalidad exige plantearse la conformidad con la Constitución de la disposición adicional octava de la Ley 20/2021 y también de la disposición adicional sexta, a la que aquella se remite en términos que habrá ocasión de concretar. El órgano judicial no ofrece explicación alguna que justifique que el juicio de aplicabilidad que formula no se haya visto alterado por el *iter* del procedimiento selectivo previo en virtud del cual se adjudicó la plaza, en tanto en cuanto los procedimientos de estabilización tienen por objeto las plazas que están siendo ocupadas temporalmente y su finalidad es que sean ocupadas definitivamente.

b) Por otra parte, en segundo lugar, el órgano judicial tampoco se plantea que la disposición adicional octava en su primer inciso señala que «[a]dicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en su convocatoria las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal». Es decir, que para aplicar lo previsto en la disposición adicional octava es necesario que exista una convocatoria de las previstas en la disposición adicional sexta, y que en ella se incluyan las plazas vacantes que se encuentren ocupadas de forma temporal en ese momento y que reúnan los requisitos previstos en la referida disposición adicional octava.

Sin embargo, como resulta de las actuaciones remitidas, esa convocatoria de plazas vacantes que se encontraban ocupadas de forma temporal no se produjo hasta el 12 de diciembre de 2022, y, en ese momento, la plaza en cuestión ya no se encontraba vacante, ni ocupada temporalmente por la misma persona que había tenido la relación temporal antes del 1 de enero de 2016, pues esta había cesado en dicha plaza el 20 de septiembre de 2022, como consecuencia de la culminación del proceso selectivo de concurso-oposición antes descrito. En suma, la regla de la disposición adicional octava, que es la directamente aplicable en el caso *a quo*, estaría vinculada a la existencia de una convocatoria producida al amparo de la disposición adicional sexta, en la que se incluyeran las plazas vacantes de las características recogidas en la tan mencionada disposición adicional octava, pero sin que el retraso en la realización de esa convocatoria pueda producir el efecto de bloquear *sine die* la cobertura de una plaza, máxime cuando ha sido ofertada en un procedimiento selectivo de acceso libre llevado a cabo mediante concurso-oposición, esto es, de acuerdo con la regla general establecida en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y en la que la actora en el proceso *a quo* hubiera podido participar.

Lo expuesto permite concluir que, de admitirse a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, se correría el riesgo de que el juicio a la ley se desarrollara ante este tribunal sin necesidad ni pertinencia alguna, pues, realizado el enjuiciamiento y pronunciado el fallo que correspondiere, el proceso *a quo* podría concluir sin aplicar el precepto cuestionado y en atención a razones jurídicas ajenas a su conformidad o no a la Constitución.

E) En definitiva, en la cuestión planteada concurren unas concretas circunstancias que no han sido debidamente valoradas por el órgano judicial, por lo que el juicio de aplicabilidad ha sido incorrectamente formulado, en la medida en que, en los términos en los que la cuestión se formula, su planteamiento va más allá de la necesidad de resolver el proceso pendiente,

pretendiendo, por el contrario, un control abstracto de constitucionalidad de los preceptos legales que se cuestionan, lo que ha sido reiteradamente rechazado por la doctrina constitucional (por todas, STC 126/2022, de 11 de octubre, FJ 2), ya que, aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible y esta plantea un problema constitucional de interés, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad (STC 83/2015, de 30 de abril, FJ 3).

Así pues, dada la conexión que debe existir entre el pronunciamiento de este tribunal y el proceso en que la cuestión se plantea, procede inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.